



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.643/3
van 9 december 2013

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010'

Op 2 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 december 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2013.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

“- dat met het besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een woning en van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de openbaredienstverplichtingen van de distributienetbeheerders of de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit aangaande de sociale energiemaatregelen en ter stimulering van het rationeel energiegebruik, onder meer een artikel 6.4.1/2 in het Energiebesluit wordt ingevoegd dat vanaf eindfacturen met factuurdatum vanaf 1 januari 2014 een gecombineerde premie invoert voor de gelijktijdige investering in muurisolatie en beglazing in woongebouwen; de notificatie van de definitieve goedkeuring van dit besluit gaat in bijlage;

- dat ervaring uit het verleden aangetoond heeft dat wijzigingen aan premiestelsels best gebeuren bij het begin van het nieuwe jaar en niet in de loop van een kalenderjaar, wanneer dit door burgers en bedrijven minder wordt verwacht;

- dat deze gecombineerde premie geïntroduceerd wordt in uitvoering van het Vlaams Klimaatplan 2013-2020, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 juni 2013. De gecombineerde premie wordt nog in 2013 ten belope van 3,744 miljoen euro voorgefinancierd vanuit het Vlaams Klimaatfonds (onder het beheer van de ministers van Leefmilieu en Financiën) en valt pas na uitputting van deze financiering ten laste van de Energiebegroting. In het begrotingsakkoord bij het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 werd als voorwaarde gesteld dat het klimaatbeleidsplan wordt uitgevoerd binnen de perken van de in het Vlaams Klimaatfonds jaarlijks ESR-matig aanrekenbare ontvangsten. Op 24 september 2013 publiceerde het Instituut voor de Nationale Rekeningen haar advies over de aanrekenbaarheid voor het begrotingsjaar 2013 (gepubliceerd op de INR-website <http://inr-icn.foov.be/nI/SEC-95>). Het ontwerpfinancieringsbesluit voor de gecombineerde premie kreeg gunstig advies van Inspectie van Financiën op 29 oktober 2013 en begrotingsakkoord op 29 november 2013;

- dat de financiering van de gecombineerde premie afhankelijk werd gesteld van de monitoring van de Vlaamse begroting uitgevoerd in november 2013;

- dat, aangezien de invoering van de gecombineerde premie in het Energiebesluit afhankelijk was van de goedkeuring van de financiering van deze premie op het Vlaams Klimaatfonds, met de definitieve goedkeuring van het wijzigingsbesluit van het Energiebesluit moest gewacht worden tot het financieringsbesluit geregeld was. Beide dossiers werden dan ook gelijktijdig op de Vlaamse Regering definitief goedgekeurd op 29 november 2013;

- dat, om uitvoering te kunnen geven aan de gecombineerde premie evenwel ook nog het ministerieel besluit dat de detailvoorwaarden en nadere regels tot het verkrijgen van de premie regelt, moet worden genomen. Er wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook een beperkt aantal detailvoorwaarden van andere premies te wijzigen. Teneinde coherent te zijn met de wijzigingsbepalingen in het Energiebesluit die ingaan voor eindfacturen vanaf 1 januari 2014, wordt ook in het ministerieel besluit voorgesteld om het bestaande ministerieel besluit (ministerieel besluit van 29 november 2011 houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010) op te heffen vanaf die datum en te vervangen door

het nu voorliggende ministerieel besluit. Het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit kreeg gunstig advies van de Inspectie van Financiën op 14 november 2013. Vooral voor wat de gecombineerde premie betreft is het gelijklopen van inwerkingtredingsdatum van belang.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de nadere regels, technische vereisten en (in bepaalde gevallen) de “hoogte[n]” (lees: bedragen) vast te stellen van de premies voor rationeel energiegebruik die de netbeheerders moeten toekennen met toepassing van artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: het Energiebesluit). Deze premies hebben betrekking op isolatie, beglazing, thermische zonnecollectoren, warmtepompen en energiezuinige verlichting (artikelen 1 en 3 van het ontwerp), alsook op condenserende centraleverwarmingsketels (artikel 2). Met het ontworpen besluit wordt aldus uitvoering verleend aan verscheidene bepalingen van het Energiebesluit met betrekking tot die premies, zoals die onlangs ingrijpend werden gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013.¹

Er wordt bij artikel 3/1 (lees: 4) van het ontwerp voorzien in een delegatie aan het Vlaams Energieagentschap om “richtlijnen” te bepalen “betreffende de invulling van de in dit besluit vervatte technische vereisten waaraan de werkzaamheden, producten en installaties, vermeld in artikel 6.4.1/1 tot en met artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010, of de uitvoerders respectievelijk plaatsers van deze werkzaamheden, producten en installaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de premies”.

Het ontworpen besluit komt in de plaats van het ministerieel besluit van 29 november 2011 ‘houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010’, dat wordt opgeheven “voor eindfacturen met factuurdatum vanaf 1 januari 2014” (huidig artikel 4 van het ontwerp). Het te nemen besluit is voor het eerst van toepassing op eindfacturen met factuurdatum vanaf 1 januari 2014 (huidig artikel 5).

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een woning en van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de openbardienstverplichtingen van de distributienetbeheerders of de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit aangaande de sociale energiemaatregelen en ter stimulering van het rationeel energiegebruik’.

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6.4.1/1, vijfde lid, artikel 6.4.1/1/1 vierde en vijfde lid, artikel 6.4.1/1/2, vijfde² lid, artikel 6.4.1/3, derde lid, artikel 6.4.1/4, § 3, en artikel 6.4.1/5, § 1, vijfde en zesde lid, en § 3, derde lid, van het Energiebesluit.

Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 7.5.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.4.1 en 8.7.1 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp bevat verscheidene verwijzingen naar technische normen, zoals normen van het Bureau voor Normalisatie (NBN) of zoals een ETA (European Technical Assessment). Die normen werden niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. Bovendien zijn ze niet steeds in het Nederlands gesteld of vertaald en zijn ze in de regel enkel beschikbaar tegen een bepaalde vergoeding.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, waaronder verschillende NBN-normen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. In dit geval moet bovendien worden vastgesteld dat de norm niet enkel is gericht tot professionals, aangezien ook voor elke energieafnemer wordt bepaald onder welke voorwaarden aanspraak kan worden gemaakt op de betrokken premies. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

6. Bij artikel 3/1 (lees: 4) van het ontwerp wordt het Vlaams Energieagentschap gemachtigd om “richtlijnen [te] bepalen betreffende de invulling van de in dit besluit vervatte

² Uit de tekst van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 dat samen met de adviesaanvraag werd bezorgd aan de Raad van State, valt evenwel niet op ondubbelzinnige wijze af te leiden of het derde lid van dat artikel uit één of uit twee zinnen bestaat. De tweede zin begint immers aan een nieuwe regel, waardoor de indruk kan ontstaan dat die tweede zin een afzonderlijk lid vormt, in welk geval de rechtsgrond biedende delegatie aan de minister in het zesde en niet in het vijfde lid van artikel 6.4.1/1/2 voorkomt. Indien dat laatste effectief het geval zou zijn, moet de vermelding in het derde lid van de aanhef van het ontwerp uiteraard worden aangepast.

technische vereisten waaraan de werkzaamheden, producten en installaties (...) of de uitvoerders respectievelijk plaatsers van deze werkzaamheden, producten en installaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de premies. Deze bepaling stemt inhoudelijk overeen met artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 29 november 2011.

In advies 52.356/3 van 20 november 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 14 december 2012 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 29 november 2011 houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010’ waarbij dat artikel 3/1 werd ingevoegd in het ministerieel besluit van 29 november 2011, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt over deze delegatie van regelgevende bevoegdheid aan het Vlaams Energieagentschap, met dien verstande dat in het ontwerp gewag werd gemaakt van het bepalen van “nadere regels” in plaats van “richtlijnen”:

“Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Gelet op die laatste voorwaarden, is de delegatie vervat in het ontworpen artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 29 november 2011, waarbij aan het agentschap ook de bevoegdheid wordt gegeven om nadere regels te bepalen waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor de premies, niet aanvaardbaar. Deze bepaling laat het agentschap immers toe om het te wijzigen ministerieel besluit zonder veel inhoudelijke beperkingen verder aan te vullen met bijkomende voorschriften.”

De minister bevoegd voor het energiebeleid heeft blijkbaar gemeend aan deze opmerking tegemoet te komen door de term “nadere regels” te vervangen door de term “richtlijnen”. Een dergelijke aanpassing is evenwel allerm minst van aard om de zo-even aangehaalde grondwettigheidsbezwaren te verhelpen, wel integendeel.

Uit de ontworpen bepaling kan immers, net als uit het bestaande artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 29 november 2011, worden opgemaakt dat het nog steeds de bedoeling is om het Vlaams Energieagentschap te machtigen om rechtsregels uit te vaardigen, namelijk algemeen verbindende voorschriften die nieuw zijn in vergelijking met bestaande rechtsregels. Er wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat aan de betrokken richtlijnen moet zijn voldaan opdat men in aanmerking kan komen voor de premies. Door een term te hanteren (“richtlijnen”) die enkel verdoezelt wat werkelijk wordt beoogd, namelijk de vaststelling van rechtsregels door het Vlaams Energieagentschap, wordt niet tegemoetgekomen aan de grondwettigheidsbezwaren die de Raad van State heeft geformuleerd in advies 52.356/3 en die hij in dit advies enkel kan herhalen. Bovendien leidt een dergelijke werkwijze tot verwarring en rechtsonzekerheid bij de rechtsonderhorigen.

De conclusie is dat artikel 3/1 uit het ontwerp moet worden weggelaten en dat de beoogde rechtsregels in het ontworpen besluit zelf moeten worden opgenomen. Enkel indien de beoogde rechtsregels werkelijk een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte zouden hebben, kan de ontworpen machtiging worden gehandhaafd, op voorwaarde dat deze draagwijdte dan wordt geëxpliciteerd door concreet op te sommen op welke zeer beperkte en technische elementen de delegatie betrekking heeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ houdt geen delegatie in voor het nemen van reglementaire besluiten³ en kan dus ook geen rechtsgrond vormen voor dit ontwerp. Het tweede lid moet dan ook uit de aanhef worden weggelaten.

Artikel 4

8. Een rechtsregel kan niet worden opgeheven “voor eindfacturen met factuurdatum vanaf 1 januari 2014”. De opheffing van een rechtsregel geldt hoe dan ook in beginsel enkel voor de toekomst, namelijk voor de periode vanaf de inwerkingtreding van de rechtsregel die voorziet in de opheffing ervan.

Indien het de bedoeling is om te bepalen dat de nieuwe regeling geldt voor de betrokken facturen en dat de oude regeling van toepassing blijft voor facturen met een vroegere datum, volstaat het om het ministerieel besluit van 29 november 2011 zonder meer op te heffen en om de temporele overgang tussen de oude en de nieuwe regeling te regelen in artikel 5 van het ontwerp. Dat het ministerieel besluit van 29 november 2011 nog van toepassing blijft voor facturen van vóór 1 januari 2014, vloeit voort uit het temporele toepassingsgebied van het ontworpen besluit.

De woorden “voor eindfacturen met factuurdatum vanaf 1 januari 2014” moeten bijgevolg worden weggelaten uit artikel 4 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

³ Zie ook artikel 7, 1°, van dat besluit.